Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3785

11. 03. 80

Sachgebiet 63

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

A. Zielsetzung

Zuwendungen, insbesondere im Bereich der Subventionen, haben erhebliche haushaltswirtschaftliche Bedeutung. Seit dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist der bis heute die Verwaltungspraxis beherrschende sog. Verwaltungsakt auf Unterwerfung rechtlich zweifelhaft geworden. Insbesondere wird in Frage gestellt, ob die Unterwerfungserklärung des Zuwendungsempfängers weiterhin als zureichender Rechtsgrund für den Rückforderungsanspruch der öffentlichen Hand angesehen werden kann.

Es ist daher erforderlich, eine zweifelsfreie Rechtsgrundlage für den Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie die Erstattung und Verzinsung von Zuwendungen zu schaffen, welche die bisherige Vergabepraxis durch Zuwendungsbescheid stützt.

B. Lösung

Durch § 44 a BHO wird in Abweichung vom Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmt, daß Zuwendungsbescheide unter bestimmten Voraussetzungen auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden können. Ferner wird das Rückabwicklungsverhältnis zwischen der öffentlichen Hand und dem Zuwendungsempfänger einheitlich für alle Fälle geregelt, in denen ein Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam wird.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) — 501 02 — Bu 34/80

Bonn, den 11. März 1980

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen. Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 482. Sitzung am 8. Februar 1980 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

In die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch das Gesetz vom . . . *), wird folgender § 44 a eingefügt:

„§ 44 a

Widerruf von Zuwendungsbescheiden, Erstattung und Verzinsung

(1) Werden Zuwendungen entgegen dem im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck verwendet oder werden mit der Zuwendung verbundene Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer dem Zuwendungsempfänger gesetzten Frist erfüllt, kann der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit widerrufen werden. Eine nicht zweckentsprechende Verwendung liegt auch vor, wenn Zuwendungen nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck oder nicht alsbald nach der Auszahlung hierfür verwendet werden.

(2) Soweit ein Zuwendungsbescheid nach Absatz 1 widerrufen oder nach sonstigen Rechtsvorschriften mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, widerrufen oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam wird, ist die Zuwendung zu erstatten. Hat der Zuwendungsempfänger die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids geführt haben, nicht zu vertreten, so gelten für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Zuwendungsempfänger nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Entstehen des Erstattungsanspruchs geführt haben.

(3) Der Erstattungsanspruch ist mit seiner Entstehung fällig und von diesem Zeitpunkt an mit 6 vom Hundert für das Jahr zu verzinsen. Von der Zinsforderung kann abgesehen werden, wenn der Zuwendungsempfänger die Umstände, die zum Entstehen des Erstattungsanspruchs geführt haben, nicht zu vertreten hat und die Erstattung innerhalb der von der Bewilligungsbehörde festgesetzten Frist leistet. Der Bundesminister der Finanzen kann durch Verwaltungsvorschrift für einzelne Zuwendungsbereiche oder durch Entscheidung im Einzelfall weitergehende Ausnahmen zulassen. Werden Zuwendungen nicht alsbald nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet und wird der Zuwendungsbescheid nicht widerrufen, können für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen nach Satz 1 verlangt werden."

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

*) der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung liegt dem Deutschen Bundestag zur Beratung vor (Drucksache 8/1664)

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Mit der vorgeschlagenen Änderung der Bundeshaushaltsordnung werden für den Bundesbereich der Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie die Erstattung und Verzinsung von Zuwendungen besonders geregelt. Die Länder beabsichtigen, ihre Landeshaushaltsordnungen entsprechend zu ergänzen.

2. Die bis heute die Verwaltungspraxis beherrschende Vergabe von Zuwendungen durch Verwaltungsakt auf Unterwerfung ist seit Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) rechtlich zweifelhaft geworden. Insbesondere wird in Frage gestellt, ob die Unterwerfungserklärung des Zuwendungsempfängers weiterhin als Rechtsgrundlage für den Rückforderungsanspruch der öffentlichen Hand angesehen werden kann. Es muß daher damit gerechnet werden, daß im Zuwendungsbereich ergehende Rückforderungsbescheide von den Verwaltungsgerichten künftig ausschließlich nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes beurteilt werden. § 49 Abs. 2 VwVfG läßt jedoch einen rückwirkenden Widerruf rechtmäßig ergangener Verwaltungsakte nicht zu. In völligem Gegensatz zur bisherigen Praxis wäre damit eine Rückforderung von Zuwendungen in den meisten Fällen nicht mehr möglich, da der Rechtsgrund für das Behaltendürfen der Zuwendung nicht beseitigt werden kann.

3. Dieses Ergebnis kann angesichts des Umfangs und der Bedeutung des Zuwendungsbereichs (allein der Bund vergibt derzeit jährlich Zuwendungen in Höhe von rund 10 Mrd. DM) nicht hingenommen werden. Finanzwirtschaftliche und verwaltungspraktische Überlegungen sprechen dafür, die bisherige Vergabepraxis durch Zuwendungsbescheid beizubehalten und den Widerruf durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung besonders zu regeln. Die Gewährung von Zuwendungen in der Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages wird dadurch nicht ausgeschlossen.

II. Einzelbegründung

Zu Absatz 1

Durch Absatz 1 wird in Abweichung von § 49 Abs. 2 VwVfG bestimmt, daß Verwaltungsakte, durch die Zuwendungen gewährt werden, unter bestimmten Voraussetzungen auch für die Vergangenheit widerrufen werden können. Zuwendungen (§ 23 BHO) in diesem Sinne sind (Geld)-Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Keine Zuwendungen sind insbesondere Sachleistungen, Ersatz von Aufwendungen, Entgelte auf Grund von Verträgen, die den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen, und satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge einschließlich Pflichtumlagen. Keine Zuwendungen sind ferner Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat.

Soweit Zuwendungen entgegen dem im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck verwendet werden oder soweit mit der Zuwendung verbundene Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer dem Zuwendungsempfänger gesetzten Frist erfüllt werden, stellt es das Gesetz in das pflichtgemäße Ermessen der Bewilligungsbehörde, ob und inwieweit sie den Zuwendungsbescheid widerruft. Die Verwaltung hat damit die Möglichkeit, bei Vorliegen der Widerrufsvoraussetzungen eine den Besonderheiten des Einzelfalls gerecht werdende, das Interesse des Zuwendungsempfängers und das öffentliche Interesse gleichermaßen berücksichtigende Entscheidung über den Widerruf zu treffen.

Die Bewilligungsbehörde bestimmt im Widerrufsbescheid, inwieweit der Zuwendungsbescheid seine Wirksamkeit verlieren soll und von welchem Zeitpunkt an — in der Vergangenheit oder in der Zukunft — die Unwirksamkeit eintreten soll. Von diesem im Widerrufsbescheid bestimmten Zeitpunkt an entfällt der Rechtsgrund für die Zuwendung in dem von der Behörde bezeichneten Umfang.

Durch Absatz 1 Satz 2 wird entsprechend der bisherigen Zuwendungspraxis bestimmt, daß eine nicht zweckentsprechende Verwendung auch dann vorliegt, wenn Zuwendungen nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck oder nicht alsbald nach der Auszahlung hierfür verwendet werden. Auch in diesen Fällen liegt es im Ermessen der Bewilligungsbehörde, ob und inwieweit sie den Zuwendungsbescheid widerruft.

Zu Absatz 2 und 3

In den Absätzen 2 und 3 wird über den in Absatz 1 geregelten Bereich des Widerrufs rechtmäßiger Zuwendungsbescheide hinaus das Rückabwicklungsverhältnis zwischen der öffentlichen Hand und dem Zuwendungsempfänger einheitlich für alle Fälle geregelt, in denen ein Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam wird. Die Vorschrift läßt dabei die in anderen Rechtsvorschriften normierten Voraussetzungen für ein rückwirkendes Unwirksamwerden des Zuwendungsbescheids unberührt. Sie beschränkt sich lediglich darauf, die Rechtsfolgen einheitlich zu regeln, die sich aus dem Wegfall des Rechtsgrundes der Zuwendungsgewährung für die

Rückabwicklung des Rechtsverhältnisses ergeben. Dabei machen die Besonderheiten des Zuwendungsbereichs gewisse Abweichungen von den Bestimmungen des § 48 Abs. 2 Satz 5 bis 7 VwVfG erforderlich.

Nach Absatz 2 Satz 1 und 2 hat der Zuwendungsempfänger, der die Umstände zu vertreten hat, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids geführt haben, die Zuwendung in voller Höhe zu erstatten, auch wenn diese bereits verwendet worden ist. Zu vertreten hat der Zuwendungsempfänger die Umstände, die er vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt hat. In solchen Fällen wäre die Berufung auf den Wegfall der Bereicherung unangemessen.

Soweit der Zuwendungsempfänger die Umstände, die zum Entstehen des Rückforderungsanspruchs geführt haben, nicht vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt hat, gelten für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung, die in Absatz 3 besonders geregelt ist, die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Grundsätzlich kann sich der Zuwendungsempfänger in diesem Fall in entsprechender Anwendung des § 818 Abs. 3 BGB auf den Wegfall der Bereicherung berufen. Der Hinweis auf den Wegfall der Bereicherung ist ihm jedoch nach Absatz 2 Satz 3 nicht möglich, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheids geführt haben.

In Absatz 3 Satz 1 wird klargestellt, daß der Erstattungsanspruch mit seiner Entstehung fällig und von diesem Zeitpunkt an mit 6 vom Hundert für das Jahr zu verzinsen ist. Im Falle der Rücknahme oder des Widerrufs mit Wirkung für die Vergangenheit entsteht der Rückforderungsanspruch rückwirkend in dem Zeitpunkt, in dem der Zuwendungsbescheid nach dem Inhalt der Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung der Verwaltung unwirksam wird. Im Falle des Eintritts einer auflösenden Bedingung verliert der Zuwendungsbescheid seine Wirksamkeit von Anfang an; der Erstattungsanspruch entsteht also bereits rückwirkend im Zeitpunkt der Auszahlung des Zuwendungsbetrages. Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung wird von der Festlegung eines gleitenden (etwa am Diskontsatz der Deutschen Bundesbank orientierten) Zinssatzes abgesehen und statt dessen ein fester Zinssatz eingeführt.

Die Regelungen des Absatzes 3 Satz 2 und 3, in bestimmten Fällen von der Zinsforderung absehen zu können, entsprechen der bisherigen Praxis.

Werden Zuwendungen nicht alsbald nach der Auszahlung für den vorgesehenen Zweck verwendet (Absatz 1 Satz 2), kann es unverhältnismäßig sein, den Zuwendungsbescheid zu widerrufen. Absatz 3 Satz 4 gibt deshalb der Verwaltung die rechtliche Handhabe, in solchen Fällen von einem Widerruf des Zuwendungsbescheids abzusehen und nur Zinsen zu verlangen.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat billigt und unterstützt das mit dem Gesetzentwurf verfolgte finanzpolitische Ziel, zu Unrecht gewährte Zuwendungen in dem gebotenen Maße wieder zurückzufordern und zweckentfremdende Verwendung von öffentlichen Mitteln verhindern zu können, uneingeschränkt.

Der Bundesrat teilt die Zielrichtung der Entschließung des Bundestages vom 15. Januar 1976 zum Verwaltungsverfahrensgesetz (BT-Drucksache 7/4494) und entsprechende Äußerungen der Länderparlamente, wonach die Schaffung von Sondervorschriften zum Verwaltungsverfahren und auch zum allgemeinen Verwaltungsrecht außerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes tunlichst verhindert und alle Sonderregelungen unterbleiben sollten, die nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt sind.

Es ist zu befürchten, daß eine Integration der Vorschriften des § 44 a BHO in das Verwaltungsverfahrensgesetz im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr möglich ist. Um die dringend notwendige Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage noch in dieser Legislaturperiode nicht zu gefährden, hält der Bundesrat die vorgesehene Übergangsregelung in § 44 a BHO für gerechtfertigt. Er bittet jedoch die Bundesregierung, in enger Abstimmung mit den Ländern (wegen etwaiger entsprechender Änderungen der Länderverwaltungsverfahrensgesetze) alsbald Schritte einzuleiten, um die Vorschriften des § 44 a BHO in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu integrieren.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für das Gesetzgebungsverfahren. Sie wird in enger Abstimmung mit den Ländern prüfen, ob und in welcher Weise die Vorschrift des § 44 a BHO in das Verwaltungsverfahrensgesetz integriert werden kann.